

Incidencia de los impuestos y el gasto social: escenarios de política pública para Colombia 2020

Octubre 2022 – No. 62 | UE-AFD Research Facility on Inequalities

PITCH

De acuerdo con los datos oficiales del Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE), Colombia redujo el coeficiente Gini cerca de 0,03 unidades pasando de 0,539 en 2012 a 0,508 en 2017. No obstante, la pandemia impactó significativamente la desigualdad y el país volvió a ubicarse entre los más desiguales con un Gini de 0,544. Sin embargo, la estructura tributaria y el gasto social jugaron un rol de suma importancia para ayudar a los más vulnerables e impedir que las tasas de pobreza y desigualdades aumentaran aún más. Pero, ¿qué tan eficiente es la política/estructura redistributiva instalada en Colombia actualmente? Este estudio aclara esto a través de un análisis de incidencia fiscal para el año 2020.

MOTIVACION

Un primer análisis de incidencia fiscal fue elaborado por Núñez et al. (2020) con datos de 2017, indicando que el sistema colombiano permitía reducir la pobreza y que en términos de desigualdad esta disminuía en casi un punto de Gini. Sin embargo, luego de la pandemia y la implementación de la reforma tributaria del 2018, así como las políticas públicas (especialmente "Ingreso Solidario") para acompañar a la población durante dicha crisis, y aún más bajo la perspectiva de una reforma fiscal por parte del gobierno anterior y

actual, era de suma importancia realizar un diagnóstico actualizado, y entender los efectos del sistema tributario y el gasto social en la pobreza y la desigualdad (P&D).

Era fundamental entonces poder analizar de nuevo la P&D pues son fundamentales en términos de política pública y la toma de decisiones. Así mismo, la progresividad del sistema tributario es un elemento esencial para este asunto debido a que permite identificar si los subsidios están llegando a los hogares más necesitados y si los impuestos están siendo pagados por aquellos con mayor capacidad adquisitiva.

Así mismo, para identificar los posibles efectos sobre las variables anteriores, se realizaron una serie de simulaciones de política pública relacionadas con cambios en la política tributaria y en el gasto social. Con respecto a los primeros, se plantearon varios escenarios que incluyen modificaciones en la base gravable del impuesto de renta, en su estructura y en los límites de las exenciones, así como cambios en otro tipo de impuestos.

METODOLOGIA

Este documento presenta un análisis de la incidencia del sistema tributario, utilizando la metodología del Commitment to Equity (CEQ) en los niveles de P&D para el año 2020

teniendo en cuenta los efectos de la reforma tributaria y de los primeros meses de la pandemia. En este sentido, la metodología del CEQ permite analizar el comportamiento de estos elementos a partir de cuatro tipos de ingreso: i) ingreso de mercado más pensiones, ii) ingreso disponible, iii) ingreso consumible y iv) ingreso final. Esta metodología está diseñada de forma secuencial y, en cada uno de estos pasos, se calcula tanto los niveles de P&D. Por ende, esta metodología permite establecer la incidencia de los impuestos y de las transferencias en estas variables para la toma de decisiones en política pública

Para este, la fuente principal de información corresponde a la Encuesta Nacional de Presupuesto de los Hogares (ENPH) elaborada por el DANE en el 2017. Para garantizar la comparabilidad de la información, estos datos fueron actualizados para 2020 con el objetivo de comparar la incidencia de la pobreza y los niveles de desigualdad con los observados en 2017 a través de modelos de micro-simulaciones (reconstruyendo el nivel de empleo y salarios a nivel sectorial para el 2020 con el objeto de replicar los valores de pobreza y Gini observados ese año) junto con otras variables tributarias. En este sentido, se presentan los cambios en estas variables para comparar sus resultados con la situación de 2017.

Autores: Jairo Núñez, Nicolas Lasso, Felipe Korreales

Palabras clave: Desigualdades; Fiscalidad; Redistribución; Colombia

Geografía: Colombia

Temas: Desigualdades, Política fiscal, Gasto Público

Find out more about this project: <https://www.afd.fr/fr/carte-des-projets/reduction-inegalites-colombie-recherche-soutien-elaboration-politiques-publiques>

Publishing Director Rémy Rioux
Editor-in-Chief Thomas Melonio

Agence française de développement (AFD)
5, rue Roland Barthes | 75012 PARIS | France

Legal deposit 2nd quarter 2020
ISSN in process | © AFD

For other publications of the Policy dialogues collection:

RESULTADOS

En términos generales, se observa un aumento en los niveles P&D entre la información del 2017 y la actualización para 2020. Con respecto a la primera variable, tanto la pobreza total como la extrema tuvieron un aumento de 5% y 2%, respectivamente, tomando como referencia el ingreso de mercado más impuestos. Si bien no es posible identificar los cambios de acuerdo con el ingreso final debido a la disponibilidad de la información, se observan aumentos, tanto en la pobreza como en la pobreza extrema, en los ingresos disponible y consumible. Así mismo, los niveles de desigualdad crecieron entre 2017 y 2020 con la actualización en casi 0,08 unidades tomando como referencia el ingreso total para el cual sí se cuenta con información para 2017.

Con respecto a la estructura tributaria, no se encontraron mayores diferencias pese a la reforma que fue tramitada en el 2018. En ambas mediciones, se observa que el sistema es progresivo en la medida en que cerca del 85% de los impuestos directos es pagado por los deciles 8, 9 y 10 de la distribución de ingresos mientras que más de la mitad de los subsidios son entregados a los primeros cuatro. Para ambos ejercicios, se tiene que la política de gasto en salud tiene un impacto marginal en la desigualdad, pero un efecto considerable en la pobreza debido a que las transferencias en especie son

similares entre los cinco primeros y cinco últimos deciles mientras que, en educación, los primeros seis reciben algo menos del 70% del total de las transferencias para dicho rubro.

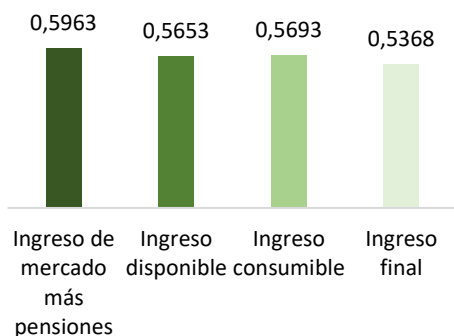
Realizando simulaciones en la estructura fiscal, se plantearon varios escenarios que incluyen modificaciones en la base gravable del impuesto de renta, en su estructura y en los límites de las exenciones, así como cambios en otro tipo de impuestos. De acuerdo con las estimaciones, el escenario en el que se reduce en mayor medida el nivel de desigualdad y que el recaudo aumenta en un 77,43% es cuando se aplica una combinación de modificaciones (en orden de importancia): ampliación de la base gravable, disminución o eliminación de exenciones, cambio en la estructura de los umbrales, y aumento a las tasas de los dividendos y ganancias ocasionales. Así mismo, la reducción del límite de exenciones en cinco y diez puntos porcentuales no genera mayores cambios en los niveles de P&D, así como el aumento del IVA a algunos bienes y servicios del 5% al 19%.

Luego realizando simulaciones asociados a cambios en el gasto social incluyendo la ampliación de la cobertura de algunos programas, la propuesta de cambios de esquema de algunos ya existentes o, incluso, la implementación de otros nuevos. De acuerdo con lo anterior, se puede concluir que la implementación de un programa de pensión universal,

que asigne una línea de pobreza a aquellos adultos mayores que no cuentan con estos ingresos, es una de las medidas más efectivas para la reducción de la P&D. Según las estimaciones, esta asignación podría reducir cerca de 10% los niveles de pobreza total y de 0,04 unidades los niveles de desigualdad expresados en el índice de Gini. Además, de acuerdo con otros escenarios, se concluye que el programa actual de devolución del IVA a los hogares más vulnerables es más efectivo para la reducción de estos indicadores que una eventual estrategia de compensación del mismo impuesto.

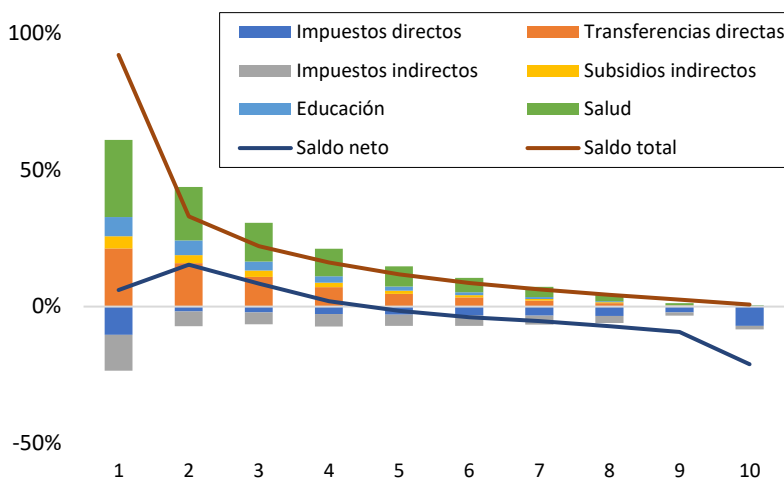
Así, pese a los esfuerzos realizados en las últimas décadas en la reducción de P&D, las actualizaciones de los datos del 2017 muestran que el país ha aumentado sus niveles a causa de los efectos de la pandemia, principalmente. Si bien la reforma tributaria cambió la estructura fiscal en algunos aspectos, la incidencia del sistema tributario no mostró mayores efectos. Por ejemplo, se observa que los porcentajes de hogares que pagan impuestos y que reciben las transferencias no cambiaron significativamente en estos años. De esta manera, las simulaciones de política constituyen un insumo para orientar la política pública en aspectos fiscales para identificar aquellas medidas que tienen mayores efectos en la reducción de la P&D.

Gráfica. Índices de Gini para cuatro tipos de ingresos.



Fuente: elaboración propia de acuerdo con la ENPH.

Gráfica. Impacto distributivo del sistema impositivo y de beneficios en 2020 por deciles



Fuente: elaboración propia de acuerdo con la ENPH

RECOMENDACIONES

- ▶ La política pública debe estar enfocada a recuperar las sendas de reducción de la pobreza y la desigualdad de años anteriores debido a que esta contingencia de salud pública impactó a los hogares más vulnerables.
- ▶ La economía colombiana debe orientarse hacia la creación y formalización de empleos y al fortalecimiento del gasto social (incluyendo la ampliación de la cobertura de algunos programas) para contribuir al cierre de brechas en desigualdad.
- ▶ La implementación de un programa de pensión universal, que asigne una línea de pobreza a aquellos adultos mayores que no cuentan con estos ingresos, es una de las medidas más efectivas para la reducción de la pobreza y la desigualdad.
- ▶ Las exenciones, las tasas efectivas de tributación, la base gravable tiene que ser modificadas y efectivamente implementadas para aumentar la progresividad del sistema. Así como los dividendos y ganancias ocasionales.